

# Aides d'État et Covid-19 : un dilemme européen

Par Emilie Hermet et Dorothée de Franclieu

*Face à l'impact économique de la crise de la Covid-19, la Commission européenne a autorisé un assouplissement temporaire du cadre régissant le recours aux aides d'État. Si cette mesure s'est avérée nécessaire dans l'urgence, son utilisation large, prolongée et hétérogène risquerait de favoriser des distorsions de concurrence sur le marché intérieur.*

Sauf exception, les aides d'État sont interdites par le droit européen ([article 107](#) du TFUE), car jugées contraires aux principes de libre concurrence du marché intérieur. Par exemple, en 2018, le Tribunal de l'UE avait jugé illégale une aide d'État de la Belgique octroyée à [Ryanair](#).

[L'article 107](#) du TFUE permet néanmoins d'assouplir ce cadre en cas de « circonstances extraordinaires » ou de « perturbations graves » pour l'économie. Dès le 19 mars dans le contexte de la crise de la Covid-19, la Commission a défini un cadre temporaire de recours aux aides d'État afin de permettre aux pays de l'UE de soutenir leurs entreprises en difficulté du fait de cette crise, via l'octroi, avant fin 2020 et pour une durée limitée, de subventions, de prêts garantis par l'État (PGE) et de prêts à taux bonifiés. Elle a ensuite étendu ce cadre [les 3 avril, 8 mai](#) et [29 juin](#) aux aides à la lutte sanitaire, aux recapitalisations (octroi possible jusqu'à mi-2021) et aux *start up*.

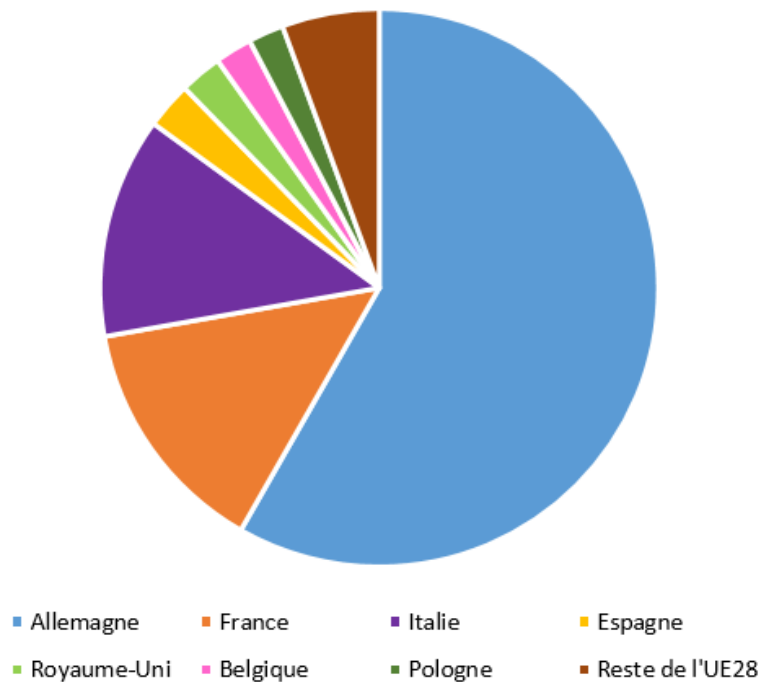
Ces aides ont permis de soutenir des secteurs qui ne l'auraient pas été hors crise, comme l'aviation. Ce cadre a été largement utilisé, puisque la Commission estimait à plus de [2 190 Mds d'euros](#) début juin 2020 les montants des aides d'État autorisées, en majorité sous forme de PGE et prêts à taux bonifiés.

L'ampleur de la crise appelait une réponse rapide. L'hypothèse selon laquelle les économies les plus touchées seraient aussi celles ayant bénéficié du plus d'aides d'État ne se vérifie toutefois pas entièrement dans les faits.

## Une répartition hétérogène des aides d'États

En montant, les aides d'État autorisées jusqu'à juillet 2020 concernent d'abord les grandes économies : l'Allemagne (58% du total), la France (14%) et l'Italie (13%) (Graphique 1).

*Graphique 1 : Répartition par pays des plafonds d'aides d'État autorisées par la Commission du 19 mars au 8 juillet 2020*



*Sources : Données de la Commission européenne (montants de plafonds estimés) et calcul des auteurs. Le montant des aides publiques versées peut être très de facto très inférieur au montant des plafonds, notamment en cas de garanties de prêts (Cf. Allemagne).*

À noter que pour l'Allemagne, et l'Italie dans une moindre mesure, il s'agit d'estimations de la Commission car plusieurs aides d'État accordées par ces pays ne sont pas assorties d'un montant, notamment celles sous forme de PGE. Les mesures budgétisées correspondent à des plafonds, et ne sont pas *de facto* nécessairement utilisés à ces hauteurs.

Par ailleurs, seuls environ 338 Mds d'euros sont attribués à des secteurs précis, notamment la lutte sanitaire contre la Covid-19 (équipement médical, R&D) et les secteurs dont l'essentiel des activités n'est pas réalisable en télétravail (ex. : transports). Les autres mesures sont quant à elles moins ciblées, visant parfois des entreprises en difficulté de taille spécifique (ex. : PME) ou des entreprises en difficulté de taille et de secteur divers.

Pourquoi de telles différences entre États membres ? Selon quelles règles les aides d'État sont-elles attribuées ?

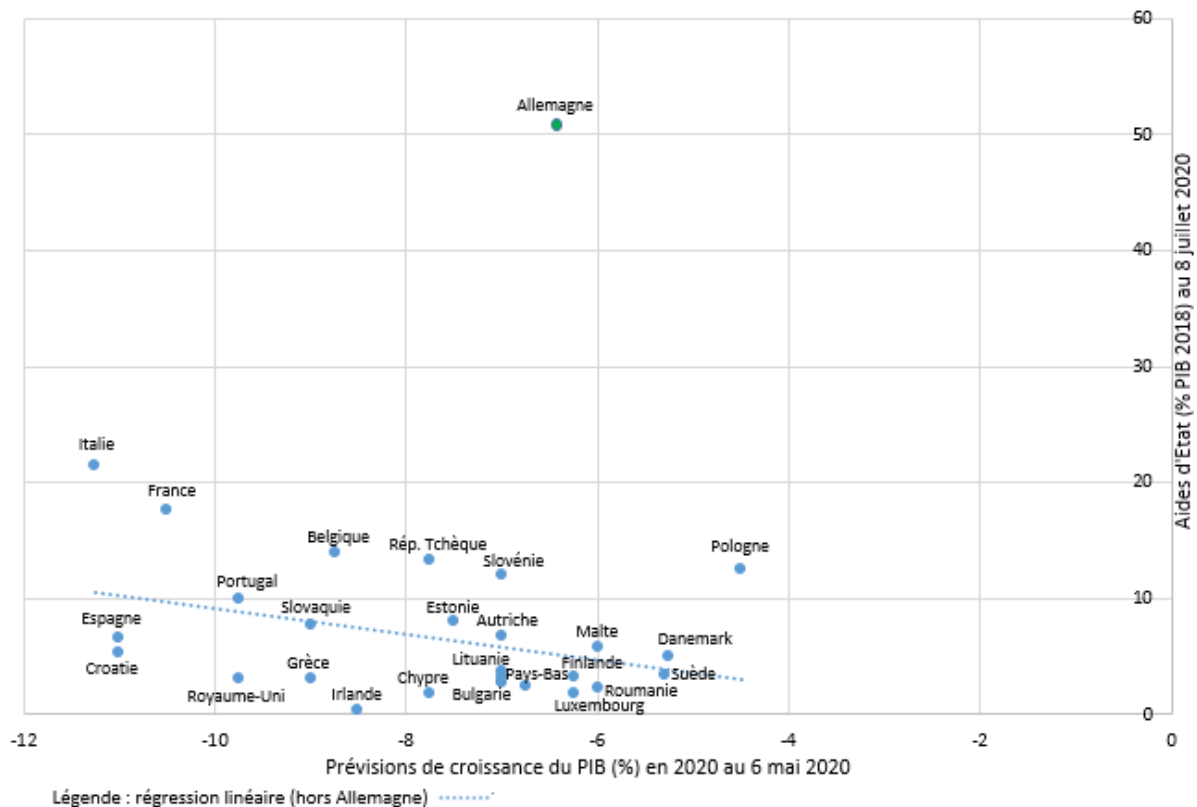
### **Un encadrement européen pour des aides financées à l'échelon national**

Les aides sont autorisées par la Commission, qui vérifie leur conformité aux conditions fixées par le cadre temporaire et le TFUE, que ce soit en terme d'horizon temporel ou de viabilité financière des entreprises bénéficiaires, qui ne devaient pas être en difficulté au 31 décembre 2019.

Les aides sont financées à l'échelon national, ce qui tend à favoriser les États disposant de marges de manœuvre budgétaires plus importantes. Ceci pourrait expliquer l'importance des aides d'État allemandes (en pourcentage du PIB), alors que l'Allemagne n'est pas le pays de l'Union européenne le plus touché sur les plans sanitaire et économique (Graphique 2).

Toutefois, la mise en place d'une aide ne signifie pas que l'aide est consommée rapidement ou intégralement, ce qui complique les comparaisons et invite à nuancer le montant des aides d'État allemandes, composées pour l'essentiel de PGE et de prêts à taux bonifiés. Une analyse de l'utilisation effective des PGE a été proposée par [Anderson et al.](#) (Bruegel, 2020) : le soutien au crédit garanti par l'État effectivement engagé fin juin 2020 serait de l'ordre de 1% du PIB en Allemagne, soit sous les niveaux italiens (2.2%), français (4.4%) ou encore espagnols (6.2%). Si la différence entre les montants annoncés et engagés jusqu'à présent semble fortement limiter l'effet de distorsion sur le marché intérieur, il convient de rester attentif à ce stade, ce risque demeurant.

*Graphique 2 : Aides d'États (montants plafonds en % du PIB) vs prévision de croissance pour 2020*



*Sources : Commission européenne (European Economic Forecast, Summer 2020), et calcul des auteures*

### Un assouplissement excessif ?

Au vu du montant total d'aides d'État accordées, il est nécessaire de s'interroger sur les risques que feraient courir un recours massif et prolongé à ces dispositifs, d'autant plus que comme l'indique Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence, dans un [discours du 7 septembre 2020 à Berlin](#) à l'occasion du *Competition Day*, il existe des différences de capacité entre les budgets nationaux pour soutenir l'économie, et par voie de conséquence, des différences entre les montants d'aides approuvés entre États membres.

**En effet, ces aides d'État génèrent un risque de distorsions de concurrence sur le marché intérieur**, pouvant conduire à une surenchère de subventions ([Motta et Peitz, 2020](#)). Les

entreprises d'un secteur soutenu par un État risquent en effet de mettre en difficulté les entreprises non aidées opérant dans le même secteur mais dans d'autres États. Ces derniers sont donc incités à soutenir à leur tour leurs entreprises dans la mesure où ils disposent d'une capacité budgétaire suffisante. **Il existe donc aussi un risque de divergence entre les économies de l'UE résultant de la capacité des États à financer ces aides.**

**Enfin, sans conditionnalité stricte associée, les aides d'État risquent de faire perdre de vue l'objectif européen de verdissement de l'économie.** Actuellement, la conditionnalité écologique est laissée à la discrétion des États : en effet, si l'objectif écologique est rappelé dans le cadre temporaire, il n'en demeure pas moins que la [communication](#) de la Commission en date du 13 mai 2020 rappelle que c'est aux États membres « qu'il appartient de concevoir des mesures de soutien nationales d'une manière qui réponde aux objectifs de leurs politiques publiques ». Cet objectif doit pourtant guider les politiques à venir, avec au moins 25% du budget de long terme de l'UE (cf. [pacte vert pour l'UE](#), Commission européenne, décembre 2019) et 30% des dépenses du [plan de relance de juillet 2020](#) pour l'action pour le climat.

Au total, la politique d'aides d'État de la Commission a conduit à une acceptation large de celles-ci. Les écarts potentiellement importants observés entre pays de l'UE, s'ils se matérialisaient et devenaient durables, pourraient engendrer des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur. Une possibilité aurait été d'accorder certaines de ces aides au niveau européen via le plan de relance, mais l'instrument de soutien à la solvabilité des entreprises, [proposé par la Commission](#) dans le cadre de *Next Generation EU*, n'a pas été retenu par le Conseil européen. Dans ce contexte, l'action de la Commission européenne sur les questions de respect des règles de concurrence apparaît dans cette crise encore davantage nécessaire et précieuse, afin de limiter les distorsions qui pourraient naître des aides aux entreprises motivées par la crise de la Covid-19.